



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2019

Staatsrechtlich gesehen ist dieser Kuhhandel in Ordnung

Kley, Andreas

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-170349>

Newspaper Article

Originally published at:

Kley, Andreas. Staatsrechtlich gesehen ist dieser Kuhhandel in Ordnung. In: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag, 14, 7 April 2019, 17.

NZZamSonntag

Türkei

Erdogan wird den Sieg der Opposition hinnehmen müssen

Auch eine Woche nach den Kommunalwahlen in der Türkei gibt es kein offizielles Endergebnis für die Millionenstädte Istanbul und Ankara. Die Partei des türkischen Staatschefs Tayyip Erdogan bombardiert die Wahlbehörde mit Anträgen für eine Neuauszählung der Stimmen. Das ist gewissermassen eine Dienstanweisung, denn die Behörde und ihr Leiter sind loyale Parteileute und von der Regierung bestellt. In Istanbul haben Neuauszählungen den Vorsprung des Oppositionspolitikers Ekrem Imamoglu bereits um 8000 Stimmen auf rund 17 000 geschrumpft. Geht es in dem Tempo weiter, brauchte Erdogan noch zwei Wochen Neuauszählung, um seinem Kandidaten einen Gleichstand zu verschaffen. Ein Termin für eine Wahlwiederholung ist schon vorsorglich für den 2. Juni festgesetzt. Die Frage ist, ob sich Erdogan getraut. Offensichtlich hat die Regie des autoritären Staatschefs bei dieser Wahl versagt. Den Verlust der zwei wichtigsten Städte der Türkei hat Erdogan nicht kommen sehen. Anders als bei früheren Abstimmungen liess sich diese Niederlage auch nicht mehr mit Manipulationen in der Wahlnacht abwenden. Im Nachhinein nun das Stimmergebnis umzudrehen, ist riskant. Erdogan wird wohl akzeptieren müssen, dass Istanbul und Ankara künftig von Bürgermeistern der Opposition regiert werden. *Markus Bernath*

Managersaläre

Die Grosskonzerne drohen den Rückhalt zu verlieren

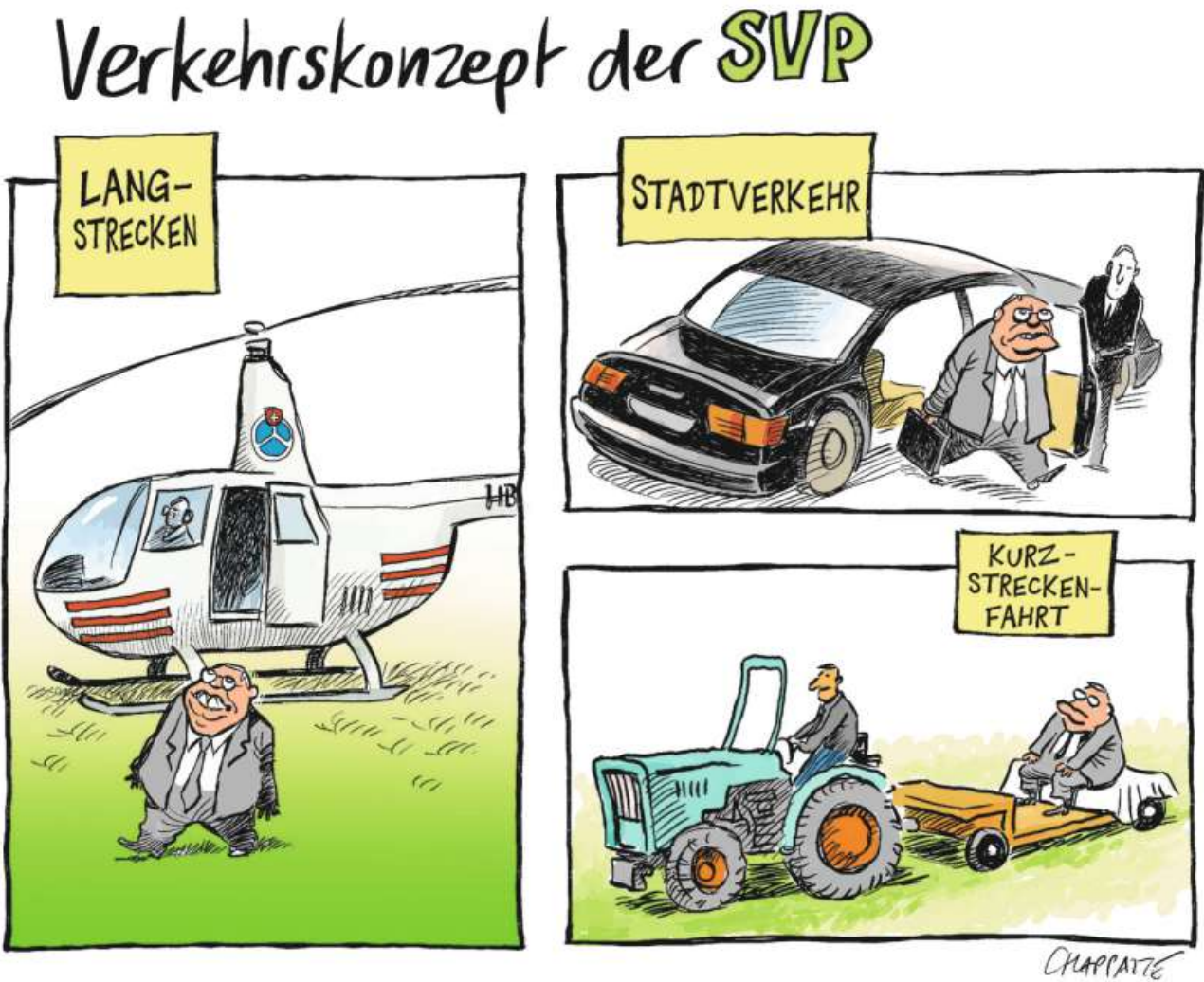
Die grossen Schweizer Konzerne sind längst nicht mehr in schweizerischer Hand. Ausländische Aktionäre besitzen mittlerweile mehr als 60 Prozent des Kapitals. Das beeinflusst die Führungskultur. Deutlich wird dies bei den Managerlöhnen: Die globalen Finanzinvestoren opponieren selten gegen überrissene Boni, denn der in unserem Land verankerte soziale Ausgleich ist ihnen fremd. Der Effekt zeigt sich derzeit an den Generalversammlungen: Zwar stimmen viele Schweizer Privatanleger gegen die Spitzenlöhne, dennoch erreichen sie mit ihren Stimmen selten eine Mehrheit. Diese wachsende Kluft zwischen den in- und den ausländischen Aktionären ist politisch heikel: Sie fördert einen latenten Unmut in der Bevölkerung gegenüber den Grosskonzernen. So hat das Stimmvolk die Reform der Unternehmenssteuern vor zwei Jahren wuchtig abgelehnt. Im Mai folgt nun der zweite Anlauf: Nur dank dem Zuckerrücken von zwei Milliarden Franken für die AHV sind die Chancen etwas besser. Der nächste Test wartet bereits mit der Konzernverantwortungsinitiative. Ein Abstimmungssieg an der Generalversammlung bedeutet noch lange nicht, dass die Konzerne auch in der Bevölkerung einen breiten Rückhalt geniessen. *Albert Steck*

Deutschland

Wenn der Hochmut regiert

Der deutsche Bundestag hat diese Woche der AfD zum sechsten Mal den Sitz in seinem Vizepräsidium verweigert, auf den eigentlich jede Fraktion ein Anrecht hat. Nachdem der erste Kandidat dreimal gescheitert war, stellte die AfD eine moderatere Kandidatin auf. Auch sie wurde dreimal abgelehnt. Man will diese Partei, immerhin stärkste Oppositionskraft, ganz einfach nicht. Sie toleriere Fremdenfeinde in ihren Reihen und betreibe Ausgrenzung, heisst es. Deshalb grenzt man die Partei nun in beispielloser Selbstgerechtigkeit ebenfalls aus. Das widerspricht dem Konzept von Integration und verhilft der AfD zu einer Opferstellung, die sie ausschlagen kann. Oder anders gesagt: Moralischer Hochmut führt zu politischen Dummheiten. *Thomas Isler*

Chappatte



Der externe Standpunkt

Staatsrechtlich gesehen ist dieser Kuhhandel in Ordnung

Die Verbindung von Steuerreform und AHV-Finanzierung verstösst keineswegs gegen die Einheit der Materie. Im Gesetzgebungsverfahren hat dieser Grundsatz nämlich nichts verloren, **schreibt Andreas Kley**

Etliche Gegner der Vorlage über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF), über die am 19. Mai abgestimmt wird, bekämpfen diese mit dem Argument der Einheit der Materie. Der Grundsatz verlangt, dass keinerlei sachfremde Vorlagen miteinander verbunden werden, so dass die Abstimmenden ihr Ja oder Nein je zu den einzelnen Teilen ausdrücken können. Das ist richtig und auch machbar, soweit es um Volksinitiativen auf Teilrevision der Verfassung geht. Bei der Totalrevision der Bundesverfassung gilt die Einheit der Materie ohnehin nicht. Die Karriere des Begriffs der Einheit der Materie ist ungewöhnlich. Er spielte zuerst eine zentrale Rolle in einer vom englischen Chemiker William Crookes 1887 angestossenen Bewegung, die sich an der Alchemie orientierte. Als klar wurde, dass so etwas wie die universelle Einheit der Materie unfindbar bleiben würde, war der Begriff frei. Schweizer Politiker brauchten ihn erstmals 1935 im Kampf gegen die Kriseninitiative der Gewerkschaften und forderten - noch erfolglos - deren Ungültigkeit. Nach 1945 setzte der Ausdruck seine Karriere erfolgreicher fort. 1977 führte der Grundsatz erstmals zur Ungültigerklärung einer PdA-Initiative und 1995 zu jener der Armeehalbierungsinitiative. Seit 1999 ist das Gebot der Einheit der Materie für die Teilrevisionen der Verfassung und für Behördenvorlagen in der neuen Bundesverfassung festgeschrieben. Das Bundesgericht hatte schon früher Gefallen gefunden an diesem Wundermittel und 1964 aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit die Einheit der Materie abgeleitet, die auch für die kantonale Gesetzgebung gelte solle. Ableitungen sind juristische Kniffe, um Nichtgeschriebenes dennoch verbindlich zu machen. Und so versuchte man bald, das Gebot der Einheit der Materie auch auf Bundesgesetze zu erstrecken. Dort hat es allerdings nichts verloren. Bei Bundesgesetzen erfolgt die Willensbildung zweistufig. In einer ersten Stufe, also

im parlamentarischen Verfahren, erfolgt die Willensbündelung schrittweise. Kommissionen und Plenum beraten einen Entwurf Artikel für Artikel durch. Jedes Ratsmitglied kann verlangen, dass über teilbare Abstimmungsfragen getrennt abgestimmt wird. Jeder Parlamentarier kann seinen Willen differenziert ausdrücken, dabei wird er sich je nachdem in der Mehrheit oder Minderheit befinden. Das Geben und Nehmen zwischen den Fraktionen führt einen Kompromiss herbei. Am Ende dieses Verfahrens findet in beiden Räten die Schlussabstimmung statt: Die Parlamentarier können das Gesetz in globo annehmen oder ablehnen. Sie können sich bei dieser letzten Abstimmung nicht auf die Einheit der Materie berufen, denn sie konnten vorher artikelweise abstimmen. In der abschliessenden Schlussabstimmung zeigt es sich, ob die Mehrheit der Parlamentarier ihren Standpunkt im Gesetz genügend abgebildet sieht. Stimmen beide Kammern der Vorlage zu, so enthält die

Referendumsvorlage eine verträgliche Vielfalt der Materien. Die zweite Stufe der Willensbildung kommt zum Zug, wenn das fakultative Referendum zustande kommt, wie das im Fall der STAF geschehen ist. Das Gesetzesreferendum knüpft direkt an den Beschluss des Parlaments an. Die Stimmberechtigten können - genau wie die Parlamentarier in der Schlussabstimmung - die Vorlage in globo annehmen oder ablehnen. Im dezentralen Urnenabstimmungsverfahren ist eine differenziertere Willenskundgabe nicht möglich. Wer behauptet, bei der Volksabstimmung über ein Bundesgesetz gelte die Einheit der Materie - das heisst: es müsse über alle teilbaren Fragen getrennt abgestimmt werden -, der nimmt das parlamentarische Verfahren nicht ernst. Die Fraktionen im Parlament könnten dann nämlich ihre Anliegen nicht mehr mit gegenseitigen Zugeständnissen in einem Kompromiss wenigstens teilweise durchsetzen. Ein derartiges Kompromissverbot verunmöglicht die parlamentarische Willensbildung. Im Fall der STAF wurden ein linkes und ein rechtes Anliegen verbunden, um einen positiven Parlamentsbeschluss zu ermöglichen. Die beiden Anliegen wären getrennt im Parlament gescheitert, womit ohnehin keine Volksabstimmung stattfände. Sollten die Stimmbürger mit der Kompromissarbeit der Parlamentarier unzufrieden sein, haben sie Mittel, um die Missstände abzustellen: Sie wählen andere Parteien und andere Parlamentarier oder erteilen der Vorlage zwecks Nachbesserung eine Abfuhr. Auf diese Weise verbinden sich repräsentative und direkte Demokratie. Die Einheit der Materie kann ihre alchemistischen Ursprünge nicht verleugnen; sie ist ein Blockadeinstrument geworden und hat im Gesetzgebungsverfahren nichts verloren. Zu Ende gedacht wirkt sich die Forderung dort sogar antiparlamentarisch und antidemokratisch aus. Ein Kompromiss mag ärgerlich sein, aber Demokratie ist ohne Kompromiss nicht möglich.

Andreas Kley



Andreas Kley, 59, ist Professor für öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich. Kleys Spezialgebiete sind die direkte Demokratie der Schweiz, die schweizerische Verfassungsgeschichte und das Medienrecht. 2015 erschien seine «Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz» in zweiter Auflage.